

IUSLabor 1/2016

CRISIS ECONÓMICA Y MEDIDAS DE FOMENTO DEL EMPLEO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD¹

Dr. Antonio Fernández García²
Universidad Rovira i Virgili (Tarragona)

Abstract

La normativa española prevé una serie de medidas de fomento del empleo de las personas con discapacidad para favorecer su inserción laboral en el empleo ordinario, el empleo protegido y el empleo autónomo. Este trabajo analiza, en una primera parte, la regulación de las diferentes medidas y, en una segunda parte, el uso que se ha hecho de esas medidas durante los años de crisis.

The Spanish law contains a set of measures to foster the employment of disabled people and to help them to access the open labour market, the sheltered employment and the self-employment. This paper analyses, first, the regulation of these measures and, second, how these measures have been implemented during the economic crisis.

Title: Economic crisis and measures to foster the employment of people with disabilities

Palabras clave: personas con discapacidad, medidas de fomento del empleo, crisis económica.

Keywords: people with disabilities, measures to foster the employment, economic crisis.

IUSLabor 1/2016, p. 1-27, ISSN 1699-2938

¹ Artículo derivado de la comunicación presentada en el *1st International Virtual SBRLab Conference "Finding solutions for a post-crisis society"* (9-11 de diciembre de 2015, Tarragona) y galardonada con el *Best Paper Award*. Esta publicación se enmarca en el proyecto de investigación "Edad, empleo y vulnerabilidad social" (DER2013-47917-C2-1-R), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

² antonio.fernandez@urv.cat

Sumario

1. Evolución de la normativa relacionada con el empleo de las personas con discapacidad
2. La discriminación de las personas con discapacidad y las medidas para su integración laboral
 - 2.1 El empleo ordinario
 - a. Las cuotas de reserva obligatorias
 - b. Los incentivos económicos
 - c. El empleo con apoyo
 - 2.2 El empleo protegido
 - a. Los Centros Especiales de Empleo
 - b. Los Enclaves Laborales
 - 2.3 El empleo autónomo
3. Uso de las medidas de integración laboral durante la crisis económica
 - 3.1 Período previo a la crisis económica (1999-2008)
 - 3.2 Período de crisis económica (2009-2013)
4. Conclusiones

1. Evolución de la normativa relacionada con el empleo de las personas con discapacidad

La Constitución Española (CE, en adelante) contiene en su artículo 9.2 un triple mandato para los poderes públicos que implica, en primer lugar, promover las condiciones necesarias *“para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas”*; en segundo lugar, *“remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud”*; y, en tercer lugar, *“facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”*.

En ese sentido, el artículo 49 CE establece para los poderes públicos la obligación de que lleven a cabo una *“política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos”*. Siguiendo estos preceptos se desarrolló hace más de 30 años la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos (LISMI, en adelante), dirigida a regular la atención y los apoyos a las personas con discapacidad y sus familias. Incluía disposiciones sobre prestaciones económicas y servicios, medidas de integración laboral (destacándose las cuotas de reserva obligatorias), de accesibilidad y subsidios económicos, todo ello para que las personas con discapacidad pudieran llevar una vida normal en su entorno, equiparándose de forma efectiva al resto de ciudadanos. Poco después, el Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo (RD 1451/1983, en adelante), incorporó las primeras subvenciones e incentivos económicos a la contratación laboral de personas con discapacidad.

Por su parte, la Unión Europea (UE) había ido elaborando recomendaciones y resoluciones no obligatorias en materia de discapacidad, reconociendo en el artículo 26 de su Carta de los Derechos Fundamentales *“el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad”*. Con la entrada en vigor de la Directiva 2000/78/CE, del Consejo, de 27 de noviembre (Directiva 2000/78, en adelante) se establece a nivel comunitario un marco general para la igualdad de trato en el empleo y lucha contra la discriminación por motivos, entre otros, de discapacidad. Dicha tutela antidiscriminatoria se ha extendido a los trabajadores sin discapacidad que sean discriminados en el ámbito laboral por tener familiares discapacitados a su cargo (STJCE de 17 de julio de 2008, C-303/06, asunto Coleman).

En el año 2003 se procedió a la transposición de la Directiva 2000/78, mediante la Ley 63/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social. Pocos días antes había entrado en vigor la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con

discapacidad (LIONDAU, en adelante), que se centraba en la lucha contra la discriminación y en la accesibilidad universal. A partir de lo dispuesto en esta norma, se elaboró la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, que desarrolló el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal (Ley 49/2007, en adelante). Por aquel entonces, también la Ley 43/2006, 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo (Ley 43/2006, en adelante), dio un impulso a los incentivos económicos para la contratación de personas discapacitadas que empezaron a modularse según el sexo, edad y grado de discapacidad. Además, esta última norma estipulaba que el Gobierno, previa consulta con los interlocutores sociales y con las organizaciones representativas de las personas con discapacidad y sus familias, debía aprobar una Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad que debía contener una serie de iniciativas y medidas dirigidas a promover el acceso de las personas con discapacidad al mercado de trabajo, mejorando su empleabilidad y su integración laboral.

Cumpliendo con este mandato, se aprobó en 2008 la Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad 2008-2012, que contenía, entre muchas otras, medidas relacionadas con las siguientes cuestiones: el cumplimiento de la cuota de reserva obligatoria; la revisión de los incentivos económicos para la contratación, tanto en el empleo ordinario como en el empleo protegido; el impulso del empleo con apoyo; el fomento del trabajo autónomo mediante reducciones y bonificaciones en la Seguridad Social; el acceso al empleo público; ayudas y subvenciones para la adaptación de puestos; el fomento del empleo estable a tiempo parcial; etc.

Ya en plena crisis económica, el Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, aprobó la Estrategia Española de Empleo 2012-2014 que contenía un listado de medidas estatales de inserción laboral de personas con discapacidad. Este listado agrupaba las medidas de fomento de empleo ya existentes en otras normas e incluía importantes mejoras en relación con la cuantía de las subvenciones a la contratación y las ayudas económicas para la adaptación del puesto de trabajo, entre otras. Sin embargo, este específico apartado de la Estrategia fue suprimido apenas 2 meses después de su entrada en vigor por el Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, frustrándose así la consolidación de las mencionadas mejoras tan largamente esperadas y demandadas por nuestra doctrina más autorizada³.

Pocos meses antes, y con motivo de la adhesión española a la Convención de la ONU sobre los derechos de las personas con discapacidad (aprobada el 13 de diciembre de

³ ESTEBAN LEGARRETA, R. y GUTIÉRREZ COLOMINAS, D., “La incentivación del empleo de las personas con discapacidad en el medio ordinario de trabajo”, *Revista Española de Discapacidad*, 2 (1), 2014, p. 22-23.

2006), se había dictado la Ley 26/2011, de 1 de agosto, que adaptaba a nuestra legislación lo estipulado en dicha Convención y ordenaba una futura refundición de la LISMI, la LIONDAU y la Ley 49/2007. Por ese expreso mandato, mediante el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, fueron refundidas esas tres leyes en un único texto normativo: la Ley General de derechos de las personas con discapacidad (LGD, en adelante), que queda como el gran texto legal de referencia a la hora de abordar el fenómeno de la discapacidad, pese a que no regula específicamente los incentivos económicos a la contratación de estas personas, dejando esa cuestión para otras disposiciones normativas.

2. La discriminación de las personas con discapacidad y las medidas para su integración laboral

El artículo 4.1 LGD define a las personas con discapacidad como “*aquellas que presentan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, previsiblemente permanentes que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás*”. También se consideran personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33%, así como los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad (artículo 4.2 LGD). La finalidad de la política de empleo para este colectivo consistirá en aumentar las tasas de actividad y de ocupación e inserción laboral, así como mejorar la calidad del empleo y dignificar sus condiciones de trabajo, combatiendo activamente su discriminación (artículo 37.1 LGD).

En el Eurobarómetro sobre la discriminación en la UE en 2012⁴, un 38% de los encuestados españoles cree que un candidato con discapacidad está en situación de desventaja frente a otro candidato sin discapacidad a la hora de ser contratado por una empresa pese a tener ambos las mismas habilidades y cualificaciones (a nivel de la UE el porcentaje aumenta al 40%). Por otro lado, un 58% considera que la crisis económica está contribuyendo a aumentar la discriminación en el mercado laboral por razón de discapacidad (a nivel de la UE el porcentaje desciende al 53%). Situándonos en los años iniciales de la crisis, en el Eurobarómetro de 2009⁵ sólo un 28% de los encuestados

⁴ Comisión Europea, *Eurobarómetro La discriminación en la UE en 2012. Resultados en España*, [en línea], [fecha de consulta 30/01/2016], disponible en: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_393_fact_es_es.pdf

⁵ Comisión Europea, *Eurobarómetro La discriminación en la UE en 2009. Resultados en España*, [en línea], [fecha de consulta 30/01/2016], disponible en:

españoles consideraba la desventaja basada en la discapacidad durante un proceso de contratación, mientras que a nivel de la UE el porcentaje era del 37%.

Se ha apuntado que la discriminación en el acceso al empleo de este colectivo tiene su causa en prejuicios como la creencia de que las personas con discapacidad son improductivas, incapaces de realizar un trabajo y demasiado costosas para el empleador⁶, especialmente en el caso de la adaptación de los puestos de trabajo, lo que puede interpretarse como que no conocen la existencia de ayudas para tales adaptaciones o que consideran esas ayudas insuficientes⁷.

Por los motivos expuestos, resulta clave el establecimiento y divulgación de las ayudas a la generación de empleo destinadas a las personas con discapacidad, a saber: subvenciones o préstamos para la contratación; adaptación de los puestos de trabajo; eliminación de todo tipo de barreras que dificulten el acceso, movilidad, comunicación o comprensión en los centros de producción; posibilidad de establecerse como trabajadores autónomos; bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social y cuantas otras medidas se consideren adecuadas para promover la colocación de las personas con discapacidad, especialmente la promoción de cooperativas y otras entidades de la economía social (artículo 39.2 LGD).

Estamos hablando, en definitiva, de las denominadas “medidas de acción positiva”, es decir, “*aquellas de carácter específico consistentes en evitar o compensar las desventajas derivadas de la discapacidad y destinadas a acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad y su participación plena en los ámbitos de la vida política, económica, social, educativa, laboral y cultural, atendiendo a los diferentes tipos y grados de discapacidad*” (artículo 2 g) LGD). Centrándonos en el ámbito laboral, diversos estudios han concluido que la sustitución de una prestación económica no contributiva por un puesto de trabajo supone un ahorro de recursos para el Estado⁸; además, se ha demostrado un balance coste-beneficio positivo de las medidas para estimular la integración en el empleo de las personas con discapacidad⁹ por lo que no sólo están relacionadas con una cuestión de garantía de derechos humanos sino que también tienen una influencia ventajosa en el ámbito económico.

http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_317_fact_es_es1.pdf

⁶ ALAMEDA CASTILLO, M.T., *Estudios previos al contrato de trabajo y discriminación*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2014, p. 225.

⁷ RODRÍGUEZ CABRERO, G. et al, *Evaluación de las políticas de empleo para personas con discapacidad y formulación y coste económico de nuevas propuestas de integración laboral*, Editorial Cinca, Madrid, 2009, p. 71.

⁸ RODRÍGUEZ CABRERO, G. et al, *Evaluación de las políticas de empleo...*, op. cit., p. 76-77.

⁹ RODRÍGUEZ CABRERO, G. (Director), *El sector de la discapacidad: realidad, necesidades y retos futuros*, Editorial Cinca, Madrid, 2012, p. 222-243.

Las medidas más importantes para el fomento de la contratación de personas con discapacidad son las cuotas de reserva obligatorias y los incentivos económicos. Estas medidas difieren según el tipo de empleo al que pueden acceder (ordinario, protegido y autónomo, según el artículo 37.2 LGD), y también suelen contener modulaciones en atención al sexo, edad y tipo de discapacidad. A continuación enumeraremos y explicaremos el régimen jurídico de estas medidas de fomento del empleo y posteriormente veremos el uso que se ha hecho de ellas durante la crisis económica iniciada en 2008. Debido a la falta de resultados y datos, no entraremos a valorar el reciente Sistema Nacional de Garantía Juvenil contenido en la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (Ley 18/2014, en adelante) y otras medidas de fomento del empleo y la formación dirigidas a jóvenes de entre 16 y 25 años, pese a que contiene una interesante ampliación hasta los 30 años de edad en el caso de personas con discapacidad.

2.1. El empleo ordinario

a. Las cuotas de reserva obligatorias

El artículo 37.2 a) LGD circunscribe el empleo ordinario a las empresas y administraciones públicas. La medida más importante para favorecer la inclusión de personas discapacitadas en este tipo de empleo es la cuota obligatoria de reserva de puestos de trabajo, cuyo encaje constitucional se produce en virtud de los artículos 9.2 y 49 CE (STC 269/1994, de 3 de octubre). Así, las empresas públicas o privadas que empleen a 50 o más trabajadores vienen obligadas a que, de entre ellos, el 2% sean trabajadores con discapacidad (artículo 42.1 LGD). Se permite al empresario quedar exento de esa obligación siempre que concurra alguna de las excepciones estipuladas en el artículo 1.2 del Real Decreto 364/2005, de 8 de abril, por el que se regula el cumplimiento alternativo con carácter excepcional de la cuota de reserva en favor de los trabajadores con discapacidad: una primera excepción consiste en la imposibilidad de atender la oferta de empleo presentada por la empresa por parte de los servicios públicos de empleo o las agencias de colocación; la segunda excepción la constituye la acreditación de la existencia de cuestiones de carácter productivo, organizativo, técnico o económico que motivan la especial dificultad para incorporar trabajadores con discapacidad a la plantilla.

Una vez acreditadas alguna de esas excepciones, el empresario debe adoptar una de las cuatro medidas alternativas contenidas en el artículo 2.1 del mencionado Real Decreto:

- La celebración de un contrato mercantil o civil con un centro especial de empleo, o con un trabajador autónomo con discapacidad, para el suministro de materias primas,

- maquinaria, bienes de equipo o cualquier otro tipo de bienes necesarios para el normal desarrollo de la actividad de la empresa que opta por esta medida.
- La celebración de un contrato mercantil o civil con un centro especial de empleo, o con un trabajador autónomo con discapacidad, para la prestación de servicios ajenos y accesorios a la actividad normal de la empresa.
 - Realización de donaciones y de acciones de patrocinio, siempre de carácter monetario, para el desarrollo de actividades de inserción laboral y de creación de empleo de personas con discapacidad, cuando la entidad beneficiaria de dichas acciones de colaboración sea una fundación o una asociación de utilidad pública cuyo objeto social sea, entre otros, la formación profesional, la inserción laboral o la creación de empleo en favor de las personas con discapacidad que permita la creación de puestos de trabajo para aquellas y, finalmente, su integración en el mercado de trabajo.
 - La constitución de un enclave laboral, previa suscripción del correspondiente contrato con un centro especial de empleo.

Por su parte, el artículo 59 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, en consonancia con el artículo 42.2 LGD, establece que se reservará un cupo no inferior al 7% de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad, siempre que superen los procesos selectivos y acrediten su discapacidad y la compatibilidad con el desempeño de las tareas, de modo que progresivamente se alcance el 2% de los efectivos totales en cada Administración Pública. La reserva del mínimo del 7% se realizará de manera que, al menos, el 2% de las plazas ofertadas lo sea para ser cubiertas por personas que acrediten discapacidad intelectual y el resto de las plazas ofertadas lo sea para personas que acrediten cualquier otro tipo de discapacidad.

b. Los incentivos económicos

Los incentivos económicos para el fomento de la integración laboral de las personas con discapacidad en el empleo ordinario han tomado la forma de subvenciones, reducciones o bonificaciones a las cuotas de la Seguridad Social y deducciones de tipo fiscal. Respecto a las primeras, se establece una subvención de 3.907 euros para las empresas que contraten a una persona discapacitada por tiempo indefinido y a jornada completa, reduciéndose proporcionalmente a la jornada pactada en caso de contratación a tiempo parcial (artículo 7.1 RD 1451/1983). Por su parte, la Disposición adicional primera de la Ley 43/2006 permite obtener esta subvención también en los casos de transformación en indefinidos de los contratos temporales de fomento del empleo de personas con discapacidad.

Además de la subvención mencionada, la empresa tiene derecho a otra subvención que debe destinar obligatoriamente a la adaptación de los puestos de trabajo, a la dotación de equipos de protección personal necesarios para evitar accidentes laborales y a la eliminación de barreras u obstáculos que impidan o dificulten el trabajo de las personas discapacitadas (artículo 12 RD 1451/1983). La cuantía, que puede llegar hasta los 901,52 euros, viene estipulada en el artículo 1.2 de la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 13 de abril de 1994 y se otorga en los supuestos de contratos indefinidos, contratos temporales de fomento del empleo de personas con discapacidad, o, siempre que su duración sea igual o superior a 12 meses, contratos formativos y contratos de duración determinada regulados por el artículo 15 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET, en adelante). La doctrina más autorizada ha considerado que dicha cuantía resulta insuficiente para dar cumplimiento a la triple finalidad prevista por el legislador además de criticarse la no actualización desde su instauración¹⁰.

La mayoría de las bonificaciones a las cuotas de la Seguridad Social se encuentran reguladas en la Ley 43/2006. Así, siguiendo con la finalidad de potenciar la contratación indefinida de personas con discapacidad, el artículo 2.2 Ley 43/2006 establece una bonificación mensual de la cuota empresarial a la Seguridad Social de 375 euros (4.500 euros/año) durante toda la vigencia del contrato, que también puede obtenerse en el caso de transformación en indefinidos de los contratos temporales de fomento del empleo y de contratos formativos suscritos con trabajadores con discapacidad. Esta bonificación aumenta a 475 euros mensuales (5.100 euros/año) si el trabajador pertenece al colectivo de trabajadores discapacitados afectado por especiales dificultades, a saber: personas con parálisis cerebral, enfermedad mental o discapacidad intelectual, con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 33%, o también personas con discapacidad física o sensorial, con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 65%. Además, en caso de que el trabajador tenga 45 o más años o se trate de una mujer, la bonificación se incrementa, respectivamente, en 100 euros/mes (1.200 euros/año) o en 70,83 euros/mes (850 euros/año), sin que estos incrementos sean compatibles entre sí. En este punto debemos señalar que con anterioridad a 2006 las bonificaciones se formulaban siempre y en todo caso como un porcentaje sobre el total de la cuota empresarial. Algunos autores afirman que con el actual sistema de tope máximo se perjudica la contratación de trabajadores con elevado salario¹¹.

¹⁰ ESTEBAN LEGARRETA, R. y GUTIÉRREZ COLOMINAS, D., “La incentivación del empleo de las personas...”, op. cit., p. 27.

¹¹ ESTEBAN LEGARRETA, R. y GUTIÉRREZ COLOMINAS, D., “La incentivación del empleo de las personas...”, op. cit., p. 15.

Por otro lado, la contratación temporal de personas discapacitadas mediante el contrato temporal de fomento del empleo también permite al empresario obtener esa bonificación mensual aunque en una cuantía menor, esto es, de 291,66 euros (3.500 euros/año) durante toda la vigencia del contrato. La bonificación, tal y como sucede en los supuestos de contratación indefinida, aumenta su cuantía, en este caso hasta los 341,66 euros/mes (4.100 euros/año), en los supuesto antes mencionado de trabajadores con discapacidad afectados por especiales dificultades. Además, si el trabajador tiene en el momento de la contratación 45 o más años, o si se trata de una mujer, la bonificación se incrementa, en ambos supuestos, en 50 euros/mes (600 euros/año), siendo tales incrementos compatibles entre sí, lo que resulta criticable pues, en los casos de contratación indefinida no se permite esta compatibilidad¹².

Es importante destacar que, cuando el contrato indefinido o temporal sea a tiempo parcial, la bonificación resultará de aplicar a las previstas en cada caso un porcentaje igual al de la jornada pactada en el contrato al que se le sumarán 30 puntos porcentuales, sin que en ningún caso pueda superar el 100% de la cuantía prevista (artículo 2.7 Ley 43/2006). Este precepto tiene una clara finalidad de promover la contratación a tiempo parcial lo que no resulta una medida precarizante si se tiene en cuenta que un número apreciable de personas con discapacidad no pueden desempeñar una jornada a tiempo completo¹³.

Por su parte, en referencia a los contratos de interinidad celebrados con un desempleado discapacitado con la finalidad de sustituir a un trabajador discapacitado durante el período de incapacidad temporal, la disposición adicional novena de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la mejora del sistema de protección del desempleo y mejora de la ocupabilidad (Ley 45/2002, en adelante), prevé una bonificación del 100% de las cuotas empresariales de la Seguridad Social, incluidas las de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y en las aportaciones empresariales de las cuotas de recaudación conjunta.

En el caso de los contratos formativos celebrados con personas discapacitadas, la disposición adicional vigésima del ET, establece para los contratos en prácticas una reducción del 50% de la cuota empresarial correspondiente a contingencias comunes durante la vigencia del contrato. Para los contratos de formación y aprendizaje el mismo precepto otorga el derecho a una reducción del 50% en las cuotas empresariales específicas de este tipo de contrato. No obstante, la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, ha mejorado ese incentivo siempre que el

¹² CORDERO GORDILLO, V., *Régimen jurídico del empleo de las personas con discapacidad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, p. 181-182.

¹³ ESTEBAN LEGARRETA, R. y GUTIÉRREZ COLOMINAS, D., “La incentivación del empleo de las personas...”, op. cit., p. 13.

trabajador sea un desempleado inscrito en la oficina de empleo. Así, las empresas de menos de 250 trabajadores tendrán derecho, durante toda la vigencia del contrato de formación, incluidas las prórrogas, a una reducción del 100% de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes, así como las correspondientes a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, desempleo, fondo de garantía salarial y formación profesional. Si la empresa tuviera más de 250 trabajadores la reducción sería del 75% (artículo 3). En el supuesto de personas discapacitadas no opera el límite de edad previsto para este tipo de contratos (artículo 11.2 a) ET).

Existe una peculiar reducción del 50% de la cuota empresarial de la Seguridad Social correspondiente a las contingencias comunes durante un período de dos años para el caso de trabajadores declarados en incapacidad permanente total o absoluta que se han recuperado y han sido readmitidos en la empresa (artículo 2 RD 1451/1983). Esta medida se engloba dentro del denominado “empleo selectivo”, esto es, un conjunto de medidas para facilitar el retorno a la empresa de los trabajadores que han sido declarados en situación de incapacidad permanente y posteriormente recuperan total o parcialmente su capacidad laboral¹⁴.

Finalmente, se contempla una deducción fiscal para las empresas que contraten personas discapacitadas. Así, según el artículo 38 de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades, será deducible de la cuota íntegra la cantidad de 9.000 euros por cada persona/año de incremento del promedio de plantilla de trabajadores con discapacidad en un grado igual o superior al 33% e inferior al 65%, contratados por el sujeto pasivo, respecto a la plantilla media de trabajadores de la misma naturaleza del período inmediato anterior. Esa deducción será de 12.000 euros en el caso de que las personas contratadas tengan un grado de discapacidad igual o superior al 65%.

c. El empleo con apoyo

Dentro del empleo ordinario encontramos un “*conjunto de acciones de orientación y acompañamiento individualizado en el puesto de trabajo, que tienen por objeto facilitar la adaptación social y laboral de personas trabajadoras con discapacidad con especiales dificultades de inclusión laboral en empresas del mercado ordinario de trabajo en condiciones similares al resto de los trabajadores que desempeñan puestos equivalentes*” (artículo 41 LGD). Se trata del “empleo con apoyo” regulado por el Real Decreto 870/2007, de 2 de julio (RD 870/2007, en adelante), cuyas acciones deben prestarse por parte de preparadores laborales especializados y desarrollarse en el marco de proyectos de empleo con apoyo. Lo situamos en un apartado específico pues contiene unos

¹⁴ CORDERO GORDILLO, V., *Régimen jurídico del empleo...*, op. cit., p. 245.

incentivos económicos que no se contemplan para el resto del empleo ordinario: subvenciones destinadas a financiar los costes laborales y de Seguridad Social derivados de la contratación de los preparadores laborales (artículo 8 RD 870/2007). La cuantía de esas subvenciones va en función del número de trabajadores destinatarios de las acciones del empleo con apoyo y de su tipo de discapacidad y grado de minusvalía:

- 6.600 euros anuales por cada trabajador con parálisis cerebral, con enfermedad mental o con discapacidad intelectual, con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 65%.
- 4.000 euros anuales por cada trabajador con parálisis cerebral, con enfermedad mental o con discapacidad intelectual, con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 33 % e inferior al 65%.
- 2.500 euros anuales por cada trabajador con discapacidad física o sensorial con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 65%.

Hay que señalar que no todas las personas discapacitadas pueden acceder al empleo con apoyo pues únicamente se prevé esta medida para los colectivos que se acaban de nombrar a los que hay que añadir las personas sordas o con discapacidad auditiva con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 33%. Como se puede comprobar, no toda persona con discapacidad contratada se tiene en cuenta para otorgar las subvenciones descritas. No obstante, la empresa tiene derecho a los beneficios previstos en la normativa sobre contratación de personas con discapacidad en los términos previstos en la misma aunque con las siguientes limitaciones: en primer lugar, debe tratarse de contratación indefinida o temporal (con un mínimo de 6 meses de contrato) y si el contrato es a tiempo parcial se exige que la jornada de trabajo sea al menos del 50% de la jornada de un trabajador a tiempo completo comparable (artículo 3.2 RD 870/2007); en segundo lugar, las personas discapacitadas deben estar inscritas como demandantes de empleo no ocupados o estar contratadas por Centros Especiales de Empleo (CEE, en adelante) (artículo 3.1 y Disposición adicional primera RD 870/2007).

Este último requisito supone que nos encontramos ante un instrumento que pretende favorecer la integración en el mercado de trabajo ordinario desde situaciones previas de inactividad laboral o desde un empleo protegido anterior, de manera que el empleo con apoyo también funciona, aunque no de forma exclusiva, como un mecanismo para facilitar el tránsito del empleo protegido al empleo ordinario¹⁵. Con la intención de favorecer aún más esa transición, algunos autores han propuesto fijar bonificaciones también en caso de contratación temporal estructural por obra o servicio y eventual (actualmente limitado a un mínimo de 6 meses tal y como se ha indicado), atendiendo al

¹⁵ CORDERO GORDILLO, V., *Régimen jurídico del empleo...*, op. cit., p. 223.

uso frecuente de estas tipologías de contrato en los procesos de inserción mediante empleo con apoyo¹⁶.

2.2. *El empleo protegido*

a. Los Centros Especiales de Empleo

Los Centros Especiales de Empleo (CEE) son aquellos cuyo objetivo principal es el de realizar una actividad productiva de bienes o de servicios, participando regularmente en las operaciones del mercado, y tienen como finalidad el asegurar un empleo remunerado para las personas con discapacidad además de constituir un medio para su inclusión en el régimen de empleo ordinario (artículo 43.1 LGD). Por ese motivo, su plantilla deberá estar formada como mínimo por un 70% de trabajadores con discapacidad (artículo 43.2 LGD), siendo su relación laboral de carácter especial (artículo 2.1 g) ET). Los CEE deben también prestar servicios de ajuste personal y social, dirigidos a la inclusión social, cultural y deportiva, así como a ayudar a superar las barreras, obstáculos o dificultades que las personas con discapacidad puedan tener en el proceso de incorporación a un puesto de trabajo, así como en la permanencia y progresión en el mismo (artículo 43.2 LGD). Este tipo de servicios son prestados en los CEE por las Unidades de Apoyo a la Actividad Profesional, equipos multiprofesionales formados por personal sin discapacidad, regulados por el Real Decreto 469/2006, de 21 de abril (RD 469/2006, en adelante). Así pues, conviven en los CEE trabajadores con y sin discapacidad.

Los CEE pueden ser creados por entidades públicas, privadas o por empresas, y tener o no ánimo de lucro, según se estipula en el artículo 6 del Real Decreto 2273/1985, de 17 de julio, que aprueba el Reglamento de este tipo de centros (RD 2273/1985, en adelante). Los CEE pueden recibir ayudas económicas para ayudar a su viabilidad (artículo 44.1 LGD) y su mantenimiento (artículo 10 e) RD 2273/1985), además de subvenciones y bonificaciones por la contratación de personas con discapacidad (artículo 10 d) RD 2273/1985).

En lo que respecta a las subvenciones, la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 16 de octubre de 1998 establece las siguientes:

- Subvención por cada puesto de trabajo creado de carácter estable cuya cuantía depende del porcentaje de trabajadores con discapacidad del CEE: si el centro supera el 90% de trabajadores discapacitados respecto de su plantilla, recibe 12.020,24 euros; si el

¹⁶ ESTEBAN LEGARRETA, R. y GUTIÉRREZ COLOMINAS, D., “La incentivación del empleo de las personas...”, op. cit., p. 16.

- número de trabajadores discapacitados del centro está comprendido entre el 70% y el 90% de la plantilla, recibe 9.015,18 euros.
- Subvención del coste salarial correspondiente al puesto de trabajo ocupado por una persona con discapacidad que realice una jornada de trabajo normal por un importe del 50% del Salario Mínimo Interprofesional vigente, y la cuantía equivalente cuando realice una jornada a tiempo parcial.
 - Subvención de hasta 1.800 euros por persona con discapacidad contratada para la adaptación de puestos de trabajo y eliminación de barreras arquitectónicas.
 - Subvenciones destinadas a equilibrar y sanear financieramente a los CEE para garantizar su viabilidad y estabilidad o equilibrar el presupuesto de aquellos CEE que carezcan de ánimo de lucro y sean de utilidad pública y considerados imprescindibles, aunque sin que puedan cubrirse con estas medidas resultados adversos derivados de una gestión deficiente.

Además de lo enumerado, el CEE puede recibir 1.200 euros anuales por cada contrato indefinido (o temporal de mínimo 6 meses) celebrado con una persona discapacitada con parálisis cerebral, enfermedad mental o discapacidad intelectual, con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 33%, o bien con una persona con discapacidad física o sensorial, con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 65% (artículo 4.2 RD 469/2006). Esa cuantía va destinada a financiar los costes laborales y de Seguridad Social derivados de la contratación indefinida de las personas trabajadoras pertenecientes a las Unidades de Apoyo del CEE.

En cuanto a bonificaciones a cuotas de la Seguridad Social, el artículo 2.3 de la Ley 43/2006 establece que los discapacitados contratados por un CEE mediante un contrato indefinido o temporal (incluidos los formativos), tendrán una bonificación del 100% de la cuota empresarial a la Seguridad Social, incluidas las de accidentes de trabajo y enfermedad profesional y las cuotas de recaudación conjunta. La misma bonificación se disfrutará por los CEE en el supuesto de transformación en indefinidos de los contratos temporales de fomento de empleo de personas con discapacidad o de transformación en indefinidos de los contratos de duración determinada y formativos suscritos con trabajadores con discapacidad.

Los CEE se han convertido en la principal fuente de oportunidades laborales para las personas discapacitadas con especiales dificultades de inserción además de adquirir una importancia cuantitativa tanto en número de centros como en número de trabajadores contratados¹⁷. Teniendo en cuenta que más de la mitad de los CEE están gestionados por asociaciones relacionadas con el colectivo de personas discapacitadas¹⁸, no resulta

¹⁷ RODRÍGUEZ CABRERO, G. et al, *Evaluación de las políticas de empleo...*, op. cit., p. 74.

¹⁸ PEREDA OLARTE, C., DE PRADA JUNQUERA, M. A. y ACTIS MAZZOLA, W., *Discapacidades e inclusión*

descabellada la opinión que relaciona la capacidad de presión de determinados grupos empresariales titulares de CEE con la no inclusión en la LGD del principio de preferencia por la integración en el empleo ordinario que aparecía en el artículo 37.1 LISMI, conservándose únicamente el principio de transición del empleo en CEE al medio ordinario de trabajo en el artículo 43.1 LGD¹⁹. La presente situación no ayuda a mejorar la ya demostrada falta de transición de los trabajadores con discapacidad de los CEE hacia el empleo en empresas del mercado ordinario²⁰ aumentándose el efecto “campana de cristal”, que proporciona a esos trabajadores un mayor sentimiento de seguridad pero en un marco de sobreprotección que limita sus expectativas y eventuales posibilidades de promoción laboral autónoma²¹. De este modo, se perpetúa el debate sobre si este tipo de centros llevan a cabo una labor integradora de este tipo de trabajadores en la sociedad o bien provocan una segregación de los mismos creando guetos de discapacidad²².

b. Los enclaves laborales

Por enclave laboral se entiende el contrato entre una empresa del mercado ordinario de trabajo, llamada empresa colaboradora, y un CEE para la realización de obras o servicios que guarden relación directa con la actividad normal de aquella y para cuya realización un grupo de trabajadores con discapacidad del CEE se desplaza temporalmente al centro de trabajo de la empresa colaboradora (artículo 1.2 Real Decreto 290/2004, de 20 de febrero, por el que se regulan los enclaves laborales como medida de fomento del empleo de las personas con discapacidad, en adelante, RD 290/2004). Ya que uno de los objetivos de los enclaves laborales es que los trabajadores discapacitados puedan acabar incorporados plenamente en la plantilla de la empresa colaboradora, los artículos 12 y 13 del RD 290/2004 establecen una serie de incentivos económicos para que se produzca esa contratación indefinida, particularmente en el caso de personas discapacitadas afectadas por especiales dificultades.

Por ese motivo, en el supuesto de que la persona a contratar sea discapacitada con parálisis cerebral, enfermedad mental o discapacidad intelectual, con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 33%, o bien discapacitada física o sensorial, con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 65%, se tiene derecho a una subvención de 7.814 euros, reduciéndose proporcionalmente a la jornada pactada en caso de contratación

social, Obra Social “La Caixa”, Barcelona, 2012, p. 115.

¹⁹ ESTEBAN LEGARRETA, R, “Puntos clave en perspectiva laboral del nuevo texto refundido de ley de derechos de las personas con discapacidad”. *Temas Laborales*, nº 127, 2014, p. 70-73.

²⁰ RODRÍGUEZ CABRERO, G. et al, *Evaluación de las políticas de empleo...*, op. cit., p. 36.

²¹ PEREDA OLARTE, C., DE PRADA JUNQUERA, M. A. y ACTIS MAZZOLA, W., *La inserción laboral de las personas con discapacidades*, Obra Social “La Caixa”, Barcelona, 2003, p. 118.

²² GIMÉNEZ RODRÍGUEZ, S., *Sinergies en temps de crisi: els centres especials d'ocupació. Quaderns per a la inclusió social*, 2, Publicacions URV, Tarragona, 2012, p. 12.

a tiempo parcial. Además, establece una bonificación del 100% de las cuotas empresariales de la Seguridad Social, incluidas las de accidente de trabajo y enfermedad profesional y las cuotas de recaudación conjunta durante toda la vigencia del contrato. Finalmente, también se tiene derecho a la subvención por adaptación del puesto de trabajo y eliminación de barreras u obstáculos establecida en el RD 1451/1983 que ya tratamos anteriormente. En cualquier caso, si la persona discapacitada no se encuentra incluida en alguno de los dos grupos mencionados, la empresa colaboradora podrá optar a los incentivos previstos con carácter general por el RD 1451/1983, la Ley 43/2006 y resto de normativa de aplicación.

2.3. El empleo autónomo

El artículo 47 LGD indica que los poderes públicos adoptarán políticas de fomento del trabajo autónomo de personas con discapacidad dirigidas al establecimiento y desarrollo de iniciativas económicas y profesionales por cuenta propia, o a través de entidades de la economía social. La mayor parte de estas medidas están contenidas en la Orden TAS/1622/2007, de 5 de junio, que tiene como finalidad facilitar que determinados colectivos, en su mayoría desempleados, se conviertan en trabajadores autónomos o por cuenta propia. Esta norma dedica parte de su articulado a las personas desempleadas con discapacidad y establece con carácter general las siguientes subvenciones:

- Subvención por el establecimiento como trabajador autónomo o por cuenta propia: hasta un máximo de 10.000 euros.
- Subvención financiera con el objeto de reducir los intereses de los préstamos destinados a financiar las inversiones para la creación y puesta en marcha de la empresa: hasta un máximo de 10.000 euros.
- Subvención para asistencia técnica cuyo objeto es la financiación parcial de la contratación, durante la puesta en marcha de la empresa, de los servicios externos necesarios para mejorar el desarrollo de la actividad empresarial, así como para la realización de estudios de viabilidad, organización, comercialización, diagnosis u otros de naturaleza análoga: 75% del coste de los servicios prestados con un tope máximo de 2.000 euros.
- Subvención para formación cuyo objeto es la financiación parcial de cursos relacionados con la dirección y gestión empresarial y nuevas tecnologías de la información y la comunicación, a fin de cubrir las necesidades de formación del trabajador autónomo, durante la puesta en marcha de la empresa: 75% del coste de los cursos recibidos con un tope máximo de 3.000 euros.

Puesto que la gestión de estas subvenciones corresponde a las Comunidades Autónomas que tengan las competencias transferidas (es decir, todas excepto Ceuta y Melilla), la

Orden ha establecido esas medidas como unos máximos, dejando la concreción de la cuantía de la subvención a los órganos autonómicos competentes²³. Para las subvenciones cuya gestión corresponde al Servicio Público de Empleo Estatal, la Orden establecía en su Capítulo II una cuantía de 8.000 euros para el colectivo de desempleados con discapacidad que aumentaba hasta los 10.000 euros en caso de que el beneficiario fuera una mujer. Ese Capítulo ha sido derogado por la Ley 18/2014, lo que supone la desaparición de esas medidas en las ciudades de Ceuta y Melilla.

En cualquier caso, sigue siendo de aplicación el régimen de reducciones y bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social para las personas con discapacidad que se establezcan como trabajadores autónomos previsto en el artículo 32 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo. De este modo, los discapacitados que se establezcan por primera vez como trabajadores por cuenta propia, o que no lo hayan sido durante los 5 años anteriores, tienen derecho a:

- Una cuota reducida de cotización por contingencias comunes, incluida la incapacidad temporal, de 50 euros mensuales durante los 12 meses inmediatamente siguientes a la fecha de efectos del alta, en el caso de que opten por cotizar por la base mínima que les corresponda. En el caso de optar por una base de cotización superior a la mínima que les corresponda se podrán aplicar durante ese período de 12 meses una reducción del 80% de la cuota por contingencias comunes.
- Una bonificación equivalente al 50% de la cuota durante los 48 meses siguientes al período inicial de 12 meses.

Se ha criticado que no existan distinciones por cuestión de sexo o tipo de discapacidad en estos incentivos al trabajo por cuenta propia, además de tratarse de bonificaciones y reducciones temporales y no indefinidas²⁴.

3. Uso de las medidas de integración laboral durante la crisis económica

Para valorar el uso que se ha dado a esos incentivos y medidas examinaremos principalmente diversas fuentes del Instituto Nacional de Estadística (INE, en adelante): la Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud (EDDS 1999, en adelante); la Encuesta de Discapacidad, Autonomía Personal y Situaciones de Dependencia (EDAD 2008, en adelante); la Encuesta de Población Activa (EPA, en

²³ CORDERO GORDILLO, V., *Régimen jurídico del empleo...*, op. cit., p. 234.

²⁴ PÉREZ BUENO, L.C., "El sistema de Seguridad Social como factor de inclusión de las personas con discapacidad y sus familias: nuevas orientaciones", en CABRA DE LUNA, M.A. y PANIZO ROBLES, J.A. (Coordinadores), *Protección social: Seguridad Social y Discapacidad. Estudios en homenaje a Adolfo Jiménez*, Editorial Cinca, Madrid, 2014, p. 352.

adelante), especialmente el Módulo sobre personas con discapacidad y su relación con el empleo de 2002 y los datos recogidos desde 2008 mediante la operación Empleo de las Personas con Discapacidad (EPD, en adelante); además, analizaremos estudios anteriores basados en esas mismas fuentes y en otras similares. A causa de la diversidad de fuentes mencionada, los resultados obtenidos deben ser tratados con la debida cautela especialmente al compararse informaciones correspondientes a distintos períodos temporales.

3.1 Período previo a la crisis económica (1999-2008)

En este análisis tomaremos como punto de partida la información proporcionada por la EDDS 1999 puesto que incorporó como novedad una serie de preguntas relacionadas con el empleo, entre ellas, las relativas a las medidas de fomento del empleo²⁵. Por aquel entonces la población con discapacidad se estimaba en unas 3.400.000 personas, de las que únicamente unas 440.000 eran población activa (12,9%) y de éstos unos 327.000 estaban ocupados (74,3%) y 113.000 estaban en paro (25,7%). Un 13% de los ocupados (43.000) eran beneficiarios de alguna medida de fomento de empleo de la forma detallada en la siguiente tabla (1,3% de toda la población con discapacidad):

Tabla 1. Personas de 16 a 64 años con alguna discapacidad que en su ocupación actual se han beneficiado de medidas de fomento del empleo (*)			
Unidades en miles de personas			
	Ambos sexos	Varones	Mujeres
Contrato para formación y en prácticas de minusválidos	8589	4929	3661
Incentivos a la contratación (empleo ordinario)	8486	6185	2301
Cuota de reserva para personas con discap. en sector público	3907	3088	819
Cuota de reserva para personas con discap. en sector privado	7667	5802	1864
Empleo selectivo (readmisión de trabajadores con discapacidad)	3685	3139	546
Subvenciones (sólo autónomos)	2824	2245	579
Empleo protegido en centros especiales de empleo	11300	7855	3444
Total	43088	30357	12731
(*) Una misma persona puede beneficiarse de más de una medida de fomento de empleo			
Fuente: Elaboración propia a partir de EDDS 1999, INE			

Algunas conclusiones de este período previo a la crisis son las siguientes:

- No se cumplía la cuota de reserva establecida para las personas con discapacidad²⁶ puesto que en lugar de los 11.500 trabajadores señalados por la EDDS 1999 debería

²⁵ Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y Estado de Salud 1999. Metodología, Instituto Nacional de Estadística, IMSERSO y Fundación ONCE, Madrid, 2001, p. 3.

²⁶ Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y estado de salud 1999. Informe general, Instituto Nacional de Estadística, IMSERSO y Fundación ONCE, Madrid, 2005, p. 343.

haber unos 80.000 según estimaciones del Consejo Económico y Social²⁷ y de otras entidades²⁸.

- Una cuarta parte de los trabajadores con discapacidad que se beneficiaban de medidas de fomento del empleo prestaban servicios en los CEE (26,2%). Los incentivos económicos de los contratos formativos junto con los incentivos a la contratación previstos para el empleo ordinario eran las siguientes medidas más utilizadas. Las subvenciones para ejercer una actividad por cuenta propia fueron las menos utilizadas.
- Existían importantes diferencias de género a la hora de beneficiarse de las medidas de fomento, especialmente en el empleo selectivo, las subvenciones al trabajo autónomo y las cuotas de reserva. En la modalidad de contratos formativos era donde se podía observar menos diferencia entre hombres y mujeres.
- No se ofrecían datos sobre enclaves laborales ni empleo con apoyo debido a que no se encontraban regulados legalmente, pese a que existían actividades de empleo con apoyo en España desde principios de los años 90 según indica la Asociación Española de Empleo con Apoyo (AESE, en adelante)²⁹.

En el año 2002 se obtuvieron datos menos precisos sobre medidas de fomento de empleo de personas con discapacidad. Así, el Módulo EPA sobre personas con discapacidad y su relación con el empleo de 2002 indicó que 77.600 personas con discapacidad (11,6% de los ocupados) estaban acogidas a alguna medida de fomento del empleo específica para este colectivo, poniendo de relieve también las elevadas diferencias por sexos:

Tabla 2. Ocupados con problemas de salud o discapacidad según tengan o no medidas de fomento del empleo				
Unidades en miles de personas				
	Total	Sí	No	No sabe
Ambos sexos	670,3	77,6	572,1	20,5
Varones	435,5	52,6	368,3	14,6
Mujeres	234,8	24,9	203,8	6
Fuente: Módulo EPA 2002, INE				

Llegamos a la crisis económica cuyo inicio en 2008 coincide con la realización de la EDAD 2008. En ese momento, la población con discapacidad era de 1.482.000 personas, aproximadamente, de las que unas 526.000 era población activa (35,5%). De éstas, unas

²⁷ Consejo Económico y Social, “Informe sobre la situación del empleo de las personas con discapacidad y propuestas para su reactivación”, [en línea], [Fecha de consulta 30/01/2016], disponible en: <http://www.discapnet.es/SiteCollectionDocuments/Discapnet/Documentos/DocTecnica/0166.html>

²⁸ PEREDA OLARTE, C., DE PRADA JUNQUERA, M. A. y ACTIS MAZZOLA, W., *La inserción laboral de las personas...*, op. cit., p. 122-123.

²⁹ CLAVAÍN PIQUERAS, R.M. y SERRA BUADES, F., *Informe contrataciones Empleo con Apoyo 2012*, Asociación Española de Empleo con Apoyo, Madrid, 2013, p. 2.

419.000 personas con discapacidad se encontraban ocupadas (79,7% de los activos) mientras que unas 107.000 estaban en paro (20,3% de los activos). Un total de 64.100 personas (15,3% de los ocupados, 4,3% de la población total) se beneficiaron de medidas de fomento de empleo de la forma siguiente:

Tabla 3. Población con discapacidad que trabaja y se ha beneficiado de medidas de acceso al empleo según el tipo de medida por sexo (*)			
Unidades en miles de personas	Ambos sexos	Varones	Mujeres
Cuota de reserva para personas con discapacidad en el sector público	14,2	7,4	6,8
Cuota de reserva para personas con discapacidad en el sector privado	11,9	7,5	4,4
Contrato específico para personas con discapacidad (incluye CEE)	35	23,7	11,3
Incentivos a la contratación y bonificaciones en las cuotas de la SS	13,6	6,9	6,7
Otros (Enclaves laborales, empleo con apoyo)	6	3,8	2,2
Total	64,1	39,7	24,4
Porcentaje	Ambos sexos	Varones	Mujeres
Cuota de reserva para personas con discapacidad en el sector público	22,14	18,65	27,82
Cuota de reserva para personas con discapacidad en el sector privado	18,52	18,93	17,87
Contrato específico para personas con discapacidad (incluye CEE)	54,53	59,67	46,18
Incentivos a la contratación y bonificaciones en las cuotas de la SS	21,2	17,28	27,59
Otros (Enclaves laborales, empleo con apoyo)	9,32	9,61	8,85
Total	100	100	100
(*) Una persona puede haberse beneficiado de varias medidas de acceso			
Fuente: Elaboración propia a partir de EDAD 2008, INE			

Sobre los datos expuestos puede decirse lo siguiente:

- Aumentó el uso desde 1999 de este tipo de medidas incentivadoras de empleo, posiblemente a causa de los cambios normativos que las mejoraron y ampliaron. Por ejemplo, en el año 1999 la cuantía de la subvención por contratación indefinida pasó de 500.000 pesetas a la cuantía actual de 3.907 euros. En 2004, las bonificaciones a la cotización aumentaron en el caso de las mujeres discapacitadas y las personas mayores de 45 años. Por otro lado, la Ley 8/2005, de 6 de junio, permitió compatibilizar las pensiones de invalidez en su modalidad no contributiva con el trabajo remunerado. Más adelante, la reforma laboral operada por la Ley 43/2006 supuso un claro incentivo al incremento de la contratación de las personas con discapacidad especialmente en las modalidades de contratos indefinidos específicos para este colectivo, pero sobre todo en los de fomento del empleo y conversiones de temporales en indefinidos³⁰.
- El contrato específico para personas con discapacidad constituyó la medida más utilizada e incluyó los celebrados en los CEE (54,5%). Le siguieron en importancia las cuotas de reserva obligatorias que pueden incluir también a parte de las personas contratadas con modalidades específicas para trabajadores con discapacidad. Los

³⁰ RODRÍGUEZ CABRERO, G. et al, *Evaluación de las políticas de empleo...*, op. cit., p. 31.

incentivos a la contratación del mercado ordinario se aplicaron a una quinta parte del total de beneficiados. Las medidas menos utilizadas fueron el empleo con apoyo y los enclaves laborales. Estos últimos experimentaron un cierto crecimiento como consecuencia de la reforma de la Ley 43/2006³¹. Resulta criticable la no distinción entre medidas de fomento para trabajadores por cuenta propia y ajena.

- Las cuotas de reserva seguían sin cumplirse pese a la existencia de medidas alternativas operativas desde 1997 y el aumento de las actuaciones sancionadoras por parte de la Inspección de Trabajo, tal y como admitió el propio Consejo de Ministros en el documento sobre la Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad 2008-2012³². Asimismo, diversos autores hicieron patente este incumplimiento, tanto calculándolo con datos del año 1999 como con datos del año 2005³³.
- Persistían las diferencias de género, especialmente en el contrato específico para personas con discapacidad y la cuota de reserva en el sector privado. No obstante, se mejoró considerablemente la igualdad en la cuota de reserva en el sector público y los incentivos a la contratación del mercado ordinario.

3.2. *Período de crisis económica (2009-2013)*

El impacto que provoca la crisis económica en el mercado laboral de las personas con discapacidad puede resumirse en los siguientes puntos:

- La tasa de paro duplica a la de la población sin discapacidad y ha aumentado con especial virulencia desde mediados de 2007, especialmente en el sector de los servicios, donde se concentra una mayor cantidad de trabajadores con discapacidad³⁴. Sin embargo, los últimos estudios indican que, en atención a los datos relativos, ha sido la población sin discapacidad la que más se ha visto afectada por el desempleo³⁵.
- Se ha potenciado la demanda de empleo por parte de personas con discapacidad principalmente por el aumento de las familias con todos sus miembros en paro. Se

³¹ RODRÍGUEZ CABRERO, G. et al, *Evaluación de las políticas de empleo...*, op. cit., p. 76.

³² Ministerio de Trabajo e Inmigración y Ministerio de Sanidad y Política Social, *Estrategia Global de Acción para el Empleo de las Personas con Discapacidad 2008-2012*, Ministerio de Trabajo e Inmigración y Ministerio de Sanidad y Política Social, Madrid, 2009, p. 20.

³³ RODRÍGUEZ CABRERO, G. et al, *Evaluación de las políticas de empleo...*, op. cit., p. 54-62.

³⁴ HUETE GARCÍA, A. et al, *El impacto de la crisis económica en las personas con discapacidad y sus familias*, Editorial Cinca, Madrid, 2009, p. 41.

³⁵ HERNÁNDEZ DÍAZ, J. y MILLÁN TAPIA, J. M., “Las personas con discapacidad en España: inserción laboral y crisis económica”, *Revista Española de Discapacidad*, 3 (1), 2015, p. 49.

estima que las personas con discapacidad inactivas están empezando a buscar empleo debido a la situación de desempleo que sufren el resto de miembros de su unidad familiar³⁶.

- Los contratos de trabajo que proporcionan más estabilidad laboral son los que mayores disminuciones han experimentado³⁷. En ese sentido, desde el año 2008 la tasa de estabilidad de las personas con discapacidad va disminuyendo año tras año, lo que quiere decir que la proporción de contratos indefinidos sobre el total va siendo cada vez menor, habiendo pasado del 17,01% en el 2007 al 8,91% en el 2013³⁸. Sin embargo, las relaciones laborales para la población con discapacidad parecen ser, en media, algo más duraderas que para la población sin discapacidad, posiblemente por la necesidad de cumplir con el requisito de duración mínima contractual para la obtención de los incentivos económicos vinculados a la contratación de este colectivo³⁹.
- El 60% por ciento de los CEE disminuyó su facturación en el primer trimestre de 2009, el 50% tuvo a parte de su plantilla sin actividad productiva y el 40% destruyeron empleo. A esto hay que añadir la falta de liquidez debido a problemas por impagos, retraso en las subvenciones y dificultades de acceso a las líneas de crédito⁴⁰. Antes de ese descenso, los contratos de trabajo celebrados con los CEE habían alcanzado su máximo apogeo en 2008 con un total de 32.574 al igual que los enclaves laborales con un total de 222⁴¹.
- A pesar de la crisis económica, el porcentaje de asalariados con discapacidad en empresas de más de 50 trabajadores ha aumentado en el sector público y en el privado, alcanzando el 3% en el primero y el 2% en el segundo⁴². Debemos señalar que con esa información no puede evaluarse el cumplimiento de las cuotas de reserva obligatorias

³⁶ HUETE GARCÍA, A. et al, *El impacto de la crisis económica en las personas...*, op. cit., p. 43.

³⁷ HUETE GARCÍA, A. et al, *El impacto de la crisis económica en las personas...*, op. cit., p. 50.

³⁸ Servicio Público de Empleo Estatal, *Informe Estatal del Mercado de Trabajo de las Personas con discapacidad. Datos 2013*, Servicio Público de Empleo Estatal, Madrid, 2014, p. 11.

³⁹ HERNÁNDEZ DÍAZ, J. y MILLÁN TAPIA, J. M., “Las personas con discapacidad en España...”, op. cit., p. 40.

⁴⁰ HUETE GARCÍA, A. et al, *El impacto de la crisis económica en las personas...*, op. cit., p. 58.

⁴¹ Servicio Público de Empleo Estatal, *Informe de Mercado de Trabajo Estatal. Datos 2009. Volumen II, Colectivos*, Servicio Público de Empleo Estatal, Madrid, 2010, p. 333.

⁴² HERNÁNDEZ DÍAZ, J. y MILLÁN TAPIA, J. M., “Las personas con discapacidad en España...”, op. cit., p. 39.

puesto que, entre otros aspectos, no se ofrece el porcentaje de empresas que la cumplen⁴³ ni se tiene en cuenta la posible aplicación de las medidas alternativas.

Centrándonos en las cifras de medidas de fomento del empleo seleccionadas por el INE, se nos ofrecen datos desde 2009 hasta 2013 referidos únicamente a los contratos específicos de discapacidad (que incluyen bonificaciones a la cotización y subvenciones económicas) y a la cotización con reducciones y bonificaciones a la Seguridad Social para asalariados y trabajadores por cuenta propia. En la siguiente tabla vemos la evolución durante los años de crisis económica, relacionando el uso de estas medidas con el número de personas con discapacidad y también con el número de ocupados:

Tabla 4. Evolución de la población con discapacidad durante los años de crisis económica y su relación con las medidas de fomento del empleo										
	2009		2010		2011		2012		2013	
	en miles	%	en miles	%	en miles	%	en miles	%	en miles	%
Población con discapacidad	1081,8	100	1171,9	100	1262	100	1450,8	100	1428,3	100
Activos	390,2	36,1	421,6	36	462,9	36,7	531,8	36,7	533,6	37,4
Ocupados	305,7	28,3	321,9	27,5	338,8	26,8	355,4	24,5	346,6	24,3
Parados	84,5	7,8	99,6	8,5	124,1	9,8	176,4	12,2	187	13,1
Medidas fomento/ocupados	59	19,3	57,7	17,9	60,8	18	50,3	14,2	55,1	15,9
Medidas fomento/población	59	5,4	57,7	4,9	60,8	4,8	50,3	3,5	55,1	3,9
Se consideran personas con discapacidad aquellas de entre 16 y 64 años y con un grado de discapacidad superior o igual al 33%										
Fuente: Elaboración propia a partir de EPD 2009-2013, INE										

El número de personas con discapacidad que se ha beneficiado de alguna medida de fomento del empleo se ha mantenido entre las 50.000 y las 60.000 personas durante los años de crisis económica. En valores absolutos, son resultados peores que los de la EDAD 2008 aunque mejores que los obtenidos por la EDDS 1999. En cuanto a porcentaje en relación con número de ocupados con discapacidad, los resultados durante el período de crisis son mejores que en la EDAD 2008, exceptuando el año 2012. Si se compara el número de beneficiarios de estas medidas con la población total con discapacidad se obtienen resultados mejores de 2009 a 2011 y peores de 2012 a 2013, siempre en relación con el año 2008.

Puede observarse que, tras un descenso del uso de medidas de fomento del empleo (años 2009 y 2010), se produce un aumento esporádico durante 2011 que vuelve a reducirse posteriormente. Podría deberse al aumento de la cuantía de las subvenciones a la contratación indefinida incorporadas por la Estrategia Española de Empleo 2012-2014, que pasaron de 3.907 euros a 4.000 euros y 4.400 euros en el caso de mujeres discapacitadas. Del mismo modo, en el caso de contratar a personas con discapacidad con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo, la subvención ascendía a 8.000

⁴³ *El Empleo de las Personas con Discapacidad 2012. Informe*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid, 2014, p. 32.

euros y 8.400 euros si se trataba de mujeres con discapacidad. También la cuantía de la subvención por adaptación de puesto de trabajo pasó de 901,52 euros a 1.800 euros. Estas medidas tuvieron una vida efímera de apenas 2 meses puesto que fueron derogadas por la disposición final undécima del Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero. Por este motivo, la explicación del repunte en 2011 debe tomarse con la debida precaución, especialmente si añadimos que algunas Comunidades Autónomas no están convocando en los últimos tiempos estas ayudas, alegando insuficiencia presupuestaria, situación que también afecta a las subvenciones salariales de los CEE⁴⁴.

Los problemas de financiación también están afectando al empleo con apoyo según indican los informes de la AESE (2013 y 2014), en especial las dificultades que están padeciendo las Cajas de Ahorros cuyas convocatorias de Obra Social han sido tradicionalmente una principal fuente de financiación de los programas de empleo con apoyo⁴⁵. En 2013, un 91% de las entidades que llevan a cabo programas de empleo con apoyo se financiaron a través de subvenciones públicas y en la gran mayoría representaron entre el 50 y el 100% de su financiación⁴⁶. Paradójicamente, las ayudas previstas específicamente para esta cuestión por el RD 870/2007, se están utilizando muy poco (apenas un 14,5%) ya que, o bien no se convocan en determinadas Comunidades Autónomas, o bien los requisitos establecidos son difíciles de cumplir, rígidos, no se ajustan a la realidad del colectivo ni del entorno, etc.⁴⁷. Se estima que este tipo de entidades han conseguido insertar en el mercado de trabajo ordinario a unas 1.400 personas con discapacidad en el año 2012⁴⁸ y a unas 2.000 en el año 2013⁴⁹, la mayoría con discapacidad intelectual. Un reciente estudio ha señalado que el empleo con apoyo resulta más ventajoso en términos de coste-beneficio para la persona, la empresa y la sociedad que los CEE⁵⁰. Además, no solo fomenta el empleo para la persona con discapacidad sino también para la figura del preparador laboral y otro tipo de profesionales necesarios para un óptimo ajuste persona-puesto.

En cuanto a la mejora de los incentivos económicos para las personas con discapacidad que inicien una actividad como trabajadores por cuenta propia implantados en el año

⁴⁴ ESTEBAN LEGARRETA, R. y GUTIÉRREZ COLOMINAS, D., “La incentivación del empleo de las personas...”, op. cit., p. 20.

⁴⁵ SERRA BUADES, F. y CLAVAÍN PIQUERAS, R.M., *Informe contrataciones Empleo con Apoyo 2013*, Asociación Española de Empleo con Apoyo, Madrid, 2014, p. 8.

⁴⁶ SERRA BUADES, F. y CLAVAÍN PIQUERAS, R.M., *Informe contrataciones Empleo...*, op. cit., p. 6.

⁴⁷ SERRA BUADES, F. y CLAVAÍN PIQUERAS, R.M., *Informe contrataciones Empleo...*, op. cit., p. 7.

⁴⁸ CLAVAÍN PIQUERAS, R.M. y SERRA BUADES, F., *Informe contrataciones Empleo...*, op. cit., p. 10.

⁴⁹ SERRA BUADES, F. y CLAVAÍN PIQUERAS, R.M., *Informe contrataciones Empleo...*, op. cit., p. 9.

⁵⁰ JORDÁN DE URRÍES VEGA, F. B. et al, “Aproximación al análisis coste-beneficio entre empleo con apoyo y centros especiales de empleo mediante simulación comparativa con 24 trabajadores”, *Revista Española de Discapacidad*, 2 (1), 2014, p. 33-50.

2013, no podemos valorar su efectividad puesto que el EPD aún no ofrece datos sobre esta materia para los años 2012 y 2013. Para el año 2009, el número de trabajadores autónomos con discapacidad que tuvieron bonificaciones o reducciones a la cotización fue de unos 3.000 y se llegó a los 5.500 en el año 2010, reduciéndose posteriormente hasta los 5.300 en 2011 (en la Tabla nº 4 aparecen sumados los trabajadores por cuenta propia y ajena que se han beneficiado de algún incentivo económico).

En la Tabla nº 5 puede verse que las diferencias entre sexos persisten pese a que los incentivos económicos para la contratación de mujeres son más elevados. No obstante, se ha ido mejorando esta situación pues en 2013 la diferencia entre hombres y mujeres beneficiarios de medidas de fomento de empleo es la más reducida de todo el período de crisis económica. En cuanto al grado de discapacidad, los trabajadores que más se han visto beneficiados por medidas de fomento del empleo son los que tienen reconocido un grado de discapacidad de entre el 33% y el 44%. Destacamos el aumento progresivo que han experimentado en esta materia los que tienen un grado de entre el 65% y el 74% y el descenso que han sufrido los que tienen un grado superior al 75%. Ambos grupos son los que mayores incentivos a la contratación pueden obtener según la normativa vigente. En cuanto al tipo de discapacidad, las personas con discapacidad física son las que se benefician más de este tipo de medidas posiblemente porque también son el colectivo de discapacitados activos más numeroso. Sin embargo, las personas con discapacidad mental son las siguientes en número pero las que menos se benefician de medidas de fomento de empleo por lo que el legislador debería incidir en la mejora de estas medidas con el fin de aumentar la integración laboral de este colectivo. En general, las personas con discapacidad psíquica e intelectual son las que presentan mayores dificultades tanto de acceso al mercado laboral como de inserción laboral⁵¹. No observamos diferencias significativas en relación con la edad, si bien los mayores de 45 años han sido los menos beneficiados por estas medidas, excepto durante el año 2012.

⁵¹ HERNÁNDEZ DÍAZ, J. y MILLÁN TAPIA, J. M., “Las personas con discapacidad en España...”, op. cit., p. 44.

Tabla 5. Evolución durante los años de crisis económica de las bonificaciones/reducciones a la Seguridad Social según sexo, grado de discapacidad, tipo de discapacidad y edad					
Unidades en miles de personas					
	2009	2010	2011	2012	2013
Según sexo					
Varones	41,1	38,6	42,5	35,1	36,3
Mujeres	17,9	19,1	18,3	15,2	18,7
Total	59	57,7	60,7	50,3	55,1
Según grado discapacidad					
De 33% a 44%	30,6	29,8	31,1	27,7	29,1
De 45% a 64%	13,6	11,5	12,2	10,6	12,1
De 65% a 74%	6,4	6,6	6,8	6,2	8,7
75% y más	8,4	9,8	10,6	5,9	5,2
Total	59	57,7	60,7	50,3	55,1
Según tipo de discapacidad					
Física y otras	35,5	33,1	39	30,6	29,9
Sensorial	16,4	16	16,8	14,3	16
Intelectual	4,5	4,5	3,1	3,5	6
Mental	2,5	4,2	1,8	2	3,1
Total	59	57,7	60,7	50,3	55,1
Según edad					
De 16 a 44 años	31,6	35,4	30,9	24,6	28,9
De 45 a 64 años	27,4	22,3	29,9	25,7	26,2
Total	59	57,7	60,7	50,3	55,1

Fuente: Elaboración propia a partir de EPD 2009-2013, INE

4. Conclusiones

1ª Durante el período de crisis económica, todos los incentivos para la inserción laboral de las personas con discapacidad han permanecido inalterados en la legislación, lo que resulta positivo pues se ha demostrado más ventajoso en términos de coste-beneficio utilizar este tipo de medidas que mantener a una población con discapacidad inactiva percibiendo prestaciones sociales. Además, se cumple con el mandato constitucional de integrar socialmente y laboralmente a este colectivo.

2ª El uso de las medidas de fomento del empleo para personas con discapacidad no parece ser una materia que haya salido especialmente perjudicada durante la crisis económica, al menos en cuanto a cantidad de personas beneficiarias se refiere. Las diferencias entre sexos se han reducido progresivamente y ha aumentado el uso de los incentivos en las personas con un grado de discapacidad de entre el 65% y el 74%. No obstante, sigue resultando necesario reforzar las medidas destinadas a la igualdad de género y a las discapacidades más severas. En ese sentido, la Estrategia Española de Discapacidad 2012-2020 prevé promover actuaciones específicamente dirigidas a impulsar la incorporación de las mujeres con discapacidad al mercado laboral. Asimismo, el Plan de

Acción de la Estrategia Española de Discapacidad 2014-2020 busca promover medidas que favorezcan el acceso al empleo de las personas con capacidad intelectual límite.

3ª Estimamos que deberían equipararse en cuantía los incentivos económicos previstos para el empleo ordinario y el empleo protegido siguiéndose así uno de los objetivos primordiales de la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-20120: posibilitar que muchas personas con discapacidad tengan ingresos por actividades laborales en el mercado de trabajo “abierto” (ordinario). Por ese motivo, creemos que debe aumentarse también la cuantía de las subvenciones reguladas en el RD 1451/1983 y mantenerse el requisito de duración mínima en la contratación ya que ha estimulado la estabilidad laboral.

4ª A nuestro juicio, el empleo autónomo debe ser subvencionado de forma indefinida y teniendo en cuenta los diferentes grados y tipos de discapacidad. Precisamente, uno de los objetivos del Plan de Acción de la Estrategia Española de Discapacidad 2014-2020 es el de reforzar las medidas de apoyo a las personas con discapacidad que trabajen por cuenta propia.

5ª Finalmente, opinamos que no sirve de nada implantar mejoras en las medidas de integración laboral si luego las dificultades en la financiación o las rigideces normativas las convierten en ineficaces.

Fecha recepción: 2.2.2016
Fecha aceptación: 4.3.2016